

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN
(SEGUNDO SEMESTRE 2020)**

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. Autorizaciones y licencias ambientales. 2.1. El principio de acumulación de autorizaciones: la autorización agraria no implica la obtención de la forestal ambiental de cambio de uso. 2.2. La unidad de las explotaciones ganaderas impone la unidad de las licencias ambientales correspondientes. 3. El lobo cazador y el lobo cazado: responsabilidades administrativa y penal. 3.1. Daños al ganado producidos por lobos: aplicación íntegra del régimen de responsabilidad patrimonial de la administración. 3.2. Más sobre lobos: condena penal por la muerte de un lobo en una cacería. 4. El control del vuelo sin motor en la sierra de Guadarrama

1. Introducción

La pandemia, *per se*, no ha afectado a los contenidos de la “jurisprudencia menor” ambiental del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Al margen de la creciente importancia de los daños producidos por especies protegidas –paradigmáticamente, por el lobo, en esta región- que la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia ha recogido, lo que quizá cabría destacar es la jurisprudencia del Tribunal Supremo confirmatoria o casatoria de polémicas resoluciones judiciales de años anteriores del Tribunal Superior (reseñadas en esta sección de la *RCDA*, 2º semestre de 2017 y 2º semestre de 2018). En efecto, el Tribunal Supremo, en estos meses, ha declarado la existencia de inactividad administrativa en materia de planes de protección atmosférica (confirmando, por sentencia de 22 de junio, la de 19 de octubre de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que declaró la obligación de la Administración autonómica de elaborar y aprobar Planes de Calidad del Aire para determinadas zonas de la Comunidad Autónoma), pero, en sentido contrario, ha considerado ajustadas a la legalidad algunas actuaciones administrativas de la Junta de Castilla y León muy cuestionadas por los grupos ecologistas, como el Decreto 18/2015 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 26 de febrero de 2015, por el que se aprobó el Proyecto Regional "Parque Empresarial del Medio Ambiente" en el término municipal de Garray (Soria), cuya legalidad ya había sido reconocida por la STSJ (Burgos) de 29 de mayo de 2017 y que el TS ha confirmado por sentencia de 25 de mayo de 2020; o finalmente, el Decreto 32/2015, de 30 de abril, de la Junta, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, que el Tribunal Superior de Justicia anuló parcialmente por sentencia de 17 de mayo de 2017,

sentencia que el Supremo ha, finalmente, revocado por sentencia de 18 de mayo de 2020.

2. Autorizaciones y licencias ambientales

2.1. El principio de acumulación de autorizaciones: la autorización agraria no implica la obtención de la forestal ambiental de cambio de uso

La sentencia de 12 de junio de 2020, de la Sala de lo contencioso-administrativo con sede en Burgos (Rec. 64/2020) resuelve un interesante problema sobre la aplicabilidad de la doctrina de los actos propios (que asimila a la de la confianza legítima) referida al cambio de uso forestal de una parcela.

El demandante solicitó una autorización de replantación de una parcela de terreno forestal destinado a pasto arbustivo, con la finalidad de cambiar de ubicación unos derechos de producción de viñedo procedentes de Yecla (Murcia) a la parcela de Fuentenebro (Burgos), ubicada en la prestigiosa Denominación de Origen Ribera del Duero. Pero, además de la autorización de replantación, era necesaria, de acuerdo con la Ley de Montes, la autorización de cambio de uso forestal, para asegurar la sostenibilidad de los usos del suelo.

Pues bien, tras la obtención, extemporánea pero expresa, de la autorización de replantación otorgada por el Director General de Producción Agropecuaria e Infraestructuras Agrarias, la titular de los derechos de replantación realizó la plantación en la parcela plantación que fue inscrita por la propia Administración en la sección vitícola, una vez comunicada la realización de la plantación, en cumplimiento de lo establecido por la Orden AYG/36/2016 de 25 de enero en la citada Orden.

Pero a su vez, la autorización de cambio de uso forestal realizada por el peticionario le fue denegada por el órgano competente de la Dirección General del Medio Natural por resolución de 28 de mayo de 2018. Tras el pertinente recurso de alzada, el perjudicado por la denegación acudió al juez de lo contencioso-administrativo, que confirmó la desestimación de la autorización, y en apelación, a la Sala del Tribunal Superior de Justicia, que confirmó lo resuelto en primera instancia.

La argumentación de la demanda se basaba, en síntesis, en la doctrina de los actos propios o de la confianza legítima: si la Administración autonómica había autorizado la replantación, denegar el cambio de uso forestal sería contrario a los propios actos y supondría una ruptura de la confianza creada en el solicitante de que su solicitud sería estimada.

Frente a esta argumentación responde la sala de forma contundente, explicando cómo la ley impide de todo punto el otorgamiento de dicha autorización de cambio de uso. En efecto, señala la sentencia (FD 2º) “de conformidad con el artículo 4 A) del Decreto 292/1991, en conexión con lo establecido en el art. 71.3 de la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León, para que se pueda autorizar el cambio de uso forestal de una parcela o recinto es necesario que ésta no tenga una pendiente superior al 15%, en este caso el cambio de uso se refiere a una parcela con una pendiente del 29,4%, casi el doble del máximo legalmente admitido. Y la autorización se otorgó, como señala la sentencia, “sin perjuicio del debido cumplimiento del resto de la normativa aplicable”.

La Ley, por tanto, impide en este caso el cambio de uso forestal, y no es óbice para ello que se haya otorgado con carácter previo la autorización de replantación, porque la confianza legítima no puede beneficiar a quien está en una situación de ilegalidad. Son necesarias, por tanto, dos autorizaciones distintas, que tienen requisitos y efectos diferentes, y mientras no se consigan ambas no es posible el ejercicio del derecho en cuestión.

La sentencia admite de una forma sutil el error administrativo al otorgar la autorización de replantación. En efecto, “el hecho de que se haya dictado una resolución de autorización de replantación de viñedo, porque en el SIGPAC en el momento de la solicitud no apareciera o no se advirtiera que se requería de otro permiso o autorización administrativa para realizar el cambio de uso, no significa que la resolución objeto de enjuiciamiento deba considerarse por ello obligatoriamente conforme a derecho” (FD 4º). El SIGPAC (acrónimo que los jueces no entienden necesario desarrollar) es el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas para la Política Agraria Comunitaria (PAC). Cada Estado miembro debe disponer de una base de datos gráfica de todas las parcelas de cultivo digitalizadas que permita identificar geográficamente las parcelas declaradas por los agricultores en cualquier régimen de ayudas relacionado con la superficie.

En definitiva, el error administrativo o técnico pudo haber creado una cierta expectativa en la titular de los derechos, pero nunca confianza legítima protegible, porque la Ley impedía, efectivamente, estimar la solicitud. No lo dice la sentencia, pero podría plantearse, en abstracto, la posibilidad de indemnizar daños y perjuicios provocados al administrado como consecuencia de la frustración de sus expectativas, pero para ello debería haber realizado actuaciones onerosas que no se aprecian de la lectura de la sentencia.

2.2. La unidad de las explotaciones ganaderas impone la unidad de las licencias ambientales correspondientes

La STSJ de 17 de julio de 2020 (Sala de lo contencioso-administrativo, Valladolid. Rec. 248/2018) analiza un interesante caso cuya solución pasa por la unidad de la explotación ganadera a la que se refiere el conflicto y por la adecuada prueba de los hechos acaecidos.

Esta sentencia concluye el recurso de apelación contra una sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Palencia, de 5 de enero de 2018

que declaró que la sala de ordeño de la explotación ganadera sita en la Calle La Iglesia de Pedrosa de la Vega, propiedad de D. Ángel , carecía de licencia ambiental e incumplía la normativa de ruidos. El titular de la explotación recurrió sendos contenidos de la sentencia; la Sala desestimó el recurso en cuanto a los ruidos (confirmando, pues, la infracción de la normativa de ruidos) pero estimó la pretensión relativa a la ausencia de licencia ambiental.

Tal como se deduce de los Autos, la explotación ganadera contaba con licencia de obras y ambiental desde 2006 (de actividad y de apertura de nave de estabulación) y 2007 (de apertura “de explotación de ganado”), con la peculiaridad de que en los dos casos se hace referencia a la solicitud del proyecto presentada ...¡¡en 1993!!; el titular de la explotación solicitó en 2010 licencia ambiental para sala de ordeño, solicitud que retiró al cabo de pocos meses por entender que ya disponía de ella, dado que debía entenderse incluida en las anteriores. El juzgado, en primera instancia, entendió que el solicitante carecía de licencia y generaba ruidos por encima de lo reglamentariamente previsto, pero la Sala, en apelación, interpreta con buen criterio, a la luz del proyecto técnico presentado en 1993 y autorizado en 2006 y 2007, que la sala de ordeño ya estaba autorizada: no sólo porque se incluyó en el proyecto original, sino también porque resulta materialmente imposible que una “explotación de vacas lecheras” no tenga las instalaciones necesarias para ordeñar.

En definitiva, tanto el sentido común –una explotación de vacas lecheras debe incluir las instalaciones de ordeño- como los hechos probados –el proyecto técnico cuya autorización se solicitó incluía también sala de ordeño- demuestran lo acertado de la resolución judicial del Tribunal. Pero no está de más recordar que, en buena medida, la incertidumbre vinculada a la situación de la granja deriva de una nefasta tramitación, extemporánea y, en cierto sentido, incoherente.

3. El lobo cazador y el lobo cazado: responsabilidades administrativa y penal

3.1. Daños al ganado producidos por lobos: aplicación íntegra del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración

La sentencia de 6 de mayo, de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos) (Rec. n. 88/2019) vuelve sobre el viejo problema de las indemnizaciones por daños producidos por lobos. En este caso, se trata de una reclamación planteada por el titular de una explotación ganadera vacuna en El Espinar (Segovia), al sur del Duero, por tanto, zona en la que el lobo está especialmente protegido y no se le puede calificar como especie cinegética (sin perjuicio de que puedan excepcionalmente cazarse ejemplares a título de control de poblaciones).

El titular de la explotación tasa los daños producidos en 64.216'47 euros, aunque solicita solo 46.498'15 euros, por razón, sobre todo, de haber recibido ya ayudas de la Junta amparadas en la Orden FYM/461/2016, de 26 de mayo, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos en Castilla y León por lobos en las explotaciones ganaderas.

La Junta de Castilla y León, demandada, se opone a esta indemnización, arguyendo precisamente que el demandante ya recibió las ayudas compensatorias de las bajas sufridas por un importe de por un importe de 13.510 euros, y que el nuevo art. 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, modificado por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, ha producido un cambio normativo en materia de responsabilidad patrimonial, en cuanto que declara que, sin perjuicio de las medidas compensatorias, no son indemnizables los daños producidos por especies silvestres excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica.

La Sala, en línea con su jurisprudencia habitual –y con la del Tribunal Supremo, cuya sentencia de 22 de marzo de 2013 toma como referencia- entiende, en contra de la opinión de la Administración regional, que el titular de la explotación tiene derecho a la indemnización correspondiente sobre la base de los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas. Incluye, de acuerdo con lo solicitado por el demandante, todos los daños patrimoniales producidos (incluidos el lucro cesante y los derivados del estrés y la pérdida de fecundidad de las reses vivas como consecuencia de la presencia de depredadores) y según las reglas del mercado (que no son las utilizadas por la Orden de 2016). Y declara que no hay duplicidad de indemnizaciones, en cuanto que el propio demandante ya descontó las ayudas recibidas de la Junta.

Resulta suficiente la jurisprudencia citada, que prima la indemnidad patrimonial de las víctimas (aunque las víctimas reales, aquí, son las vacas, que pierden su vida: los ganaderos solo pierden parte del patrimonio) sobre otro tipo de consideraciones. Ahora bien, en la fecha de la sentencia, el Tribunal Supremo ya había confirmado su jurisprudencia sobre la interpretación del art. 54.6, precepto –como hemos visto- invocado por la Junta para eludir el pago de lo solicitado. Y el Tribunal Supremo, en sentencias de 2 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2020 ha interpretado dicho precepto en el sentido de que la excepción a la no indemnizabilidad de los daños producidos por especies silvestres se produce cuando –como es el caso del lobo- hay una *“normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar”*. De esta forma, en la medida en que los daños han sido provocados por una especie protegida, cuya conservación cae bajo la responsabilidad administrativa y depende de las medidas adoptadas por la Administración,

debe aplicarse el régimen de responsabilidad patrimonial extracontractual de la Ley 40/2015. Otra cosa será determinar el alcance, en cada caso, de la cuantía indemnizatoria, que en este asunto coincide con lo solicitado por el titular de la explotación ganadera.

Esta sentencia de la Sala de Burgos tiene que completarse con la posterior de la Sala de Valladolid, de 10 de julio (Rec. n. 765/2018), que hace referencia igualmente a una reclamación de responsabilidad por daños generados por lobos (¡y por buitres!), en este caso en Valdunciel (Salamanca): de ahí la competencia de la sala vallisoletana. Se trata, al igual que en el caso anterior, de ataques producidos al sur del Duero, lo que lleva implícita un régimen de protección intensa de los cánidos en cuestión. Esta sentencia sí que tiene en cuenta ya la doctrina del Tribunal Supremo dictada en sendas sentencias de diciembre de 2019 y febrero de 2020 para desestimar la alegación de la Administración que le exculparía de responsabilidad por inexistencia de una previsión expresa y completa de la normativa sectorial.

Sendas partes –demandante y Administración demandada- reconocen la realidad de los ataques sufridos, constatada por Agentes ambientales y la Sala valora los daños a la vista de las pruebas teniendo en cuenta el daño emergente, del lucro cesante en función del destino del animal y su posible utilidad y de los daños por estrés y pérdida de fecundidad. De acuerdo con lo anterior, se condena a la Administración autonómica al pago de 103.697,75 euros.

3.2. Más sobre lobos: condena penal por la muerte de un lobo en una cacería

La Sentencia del Juzgado de lo Penal de Ávila, de 4 de junio de 2020 es la primera que condena a un cazador por abatir un lobo al sur del Duero en una montería realizada en 2015 (véanse, al respecto, los comentarios de Javier Durá Alemañ en *Actualidad Jurídica Ambiental*). Desde un punto de vista jurídico no tiene especial trascendencia, salvo lo que se refiere a la utilización

de indicios múltiples para declarar la autoría del disparo, habida cuenta de que ninguna de las pruebas obtenidas confirmaba, por sí sola, la autoría de la acción.

En una montería organizada en un pueblo de Ávila, desde uno de los puestos se disparó contra un lobo que acabó falleciendo como consecuencia de los disparos –específicamente, de uno de ellos-. Fueron dos cazadores los que dispararon desde el mismo puesto y uno de ellos carecía de la documentación en regla para poder participar en dicha cacería. Es importante recordar que al sur del Duero la caza del lobo está prohibida de forma estricta.

A sendos ocupantes del puesto, que dispararon contra el cánido, se les impone la sanción correspondiente a la comisión de un *delito contra la fauna*, previsto y penado en el artículo 334.1 a) del Código penal, y a uno de ellos, además, el de *tenencia ilícita de armas*, previsto y penado en el artículo 564.1.2º del Código penal. Las penas impuestas fueron de ocho meses de multa a razón de una cuota diaria de cien euros por el delito contra la fauna y la pena accesoria de inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar por tiempo de tres años; y para el incurso en tenencia ilícita de armas, seis meses de prisión, con la imposición de la pena accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. Todo ello, sin perjuicio de la obligación de indemnizar *conjunta y solidariamente* a la Junta de Castilla y León en la cantidad de nueve mil doscientos sesenta y un euros (9.261 euros), *que es el precio en que se tasó el animal abatido*.

Debe destacarse que en este proceso actuaron, por una parte, la Junta de Castilla y León como acusación particular (no en vano la responsabilidad de la adecuada protección de la especie recae sobre la Administración autonómica ambiental, principalmente), y por otra, dos organizaciones ecologistas como acusación popular: la Asociación Lobo-Marley y Ecologistas en Acción.

Constituye un punto de referencia importante en el esfuerzo por la protección de la especie y un resultado disuasorio de conductas poco respetuosas del medio ambiente.

4. El control del vuelo sin motor en la sierra de Guadarrama

La STSJ (sala de Valladolid) de 25 de junio de 2020 resuelve un recurso contencioso-administrativo contra diversos contenidos del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (en el sector castellano leonés). Este Parque, declarado como tal por una ley estatal (se trata de un Parque Nacional), debe gestionarse conforme a las previsiones de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) aprobados por las Comunidades Autónomas involucradas: Madrid y Castilla y León.

El PRUG de la parte castellana del Parque se aprobó por Decreto 16/2019, de 23 de mayo, de la Junta de Castilla y León (BOCYL del 24) e incluía diversos preceptos relativos al sobrevuelo de aeronaves sobre el territorio del Parque. La Asociación de Vuelo Libre española (AVLE) impugnó varios de ellos, por entender que la Junta de Castilla y León en dicha regulación, estaba invadiendo competencias del Estado: en concreto, el art. 49, relativo al "sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor", en relación con el artículo 38.1 y 49) y el anexo VI, "cartografía de restricciones al sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor". Se impugnan, por tanto, un precepto normativo y un documento técnico aprobado también en el mismo Decreto.

La Sala sentenciadora tiene a la vista su propia sentencia de 29 de mayo de 2019, recurso 1052/2018, referido al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales "Covalagua y Las Tuerces", comentada ya en esta Revista, en su volumen II de 2019; sentencia que es citada, además, por los recurrentes y que parte de la competencia exclusiva estatal en lo relativo al *control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo* (art. 149.1.20º CE).

Frente a la argumentación de la Junta, en virtud de la cual la determinación del PRUG se podría considerar “ejecución” en materia de medio ambiente y por tanto de competencia autonómica, en la línea de una consolidada jurisprudencia relativa a Parques Nacionales, la Sala apuesta por la competencia estatal sobre la materia, sobre la base de la propia Ley 30/2014, de 2 de diciembre, de Parques Nacionales. En efecto, esta Ley establece en su DF 1ª2, (a la que se refiere el precepto autonómico impugnado, art. 38.2 del PRUG) que *"Las actividades de vuelos de aeronaves no impulsadas a motor, serán objeto de estudio en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama a fin de determinar las cotas, periodos y zonas donde tal actividad no resulte incompatible con la conservación de los recursos del parque"*. Esta previsión se limita, sin embargo únicamente al “estudio”, por lo que el PRUG debe “estudiar” las zonas y cotas de vuelo sin motor, pero la Ley no le está atribuyendo carácter normativo o vinculante a dicho estudio. De hecho, el Tribunal trae a colación la DFª 4ª de la misma Ley, que incluye una cláusula de habilitación reglamentaria estatal, que termina diciendo: *"Reglamentariamente a iniciativa conjunta de los Ministerios de Defensa y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se establecerán las excepciones a la prohibición de sobrevuelo a una altura inferior de la establecida para los Parques Nacionales, por causa de defensa y seguridad nacional"*.

De esta forma, es evidente que la regulación del uso del espacio aéreo - también en los Parques Nacionales- corresponde al Estado (en virtud de sus competencias en materia de defensa) y las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, plasmadas en este caso en el PRUG alcanzan únicamente a “estudiar” pero no a determinar las zonas y cotas de sobrevuelo de aviones sin motor en el espacio protegido.

Respecto al Anexo, sin embargo, afirma la sentencia que carece de naturaleza normativa –se trata de un documento técnico: "cartografía de restricciones al sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor"- y, por tanto, no impone o prohíbe comportamientos, por lo que sí que cabría incluirlo dentro del concepto “estudio” definidor de las competencias autonómicas en relación con las zonas

y cotas de vuelo sin motor. Aunque cabría pensar que el Anexo podría ser, quizá, un “*elemento normativo desgajado*” en los términos utilizados por Villar Palasí hace casi medio siglo, lo cierto es que la sentencia deja incólume la cartografía incluida en el Anexo impugnado, y mantiene la competencia autonómica de su elaboración y aprobación.